

Aan de raad van de gemeente  
LEIDSCHENDAM-VOORBURG

Datum 2 februari 2016  
Onderwerp Raadsbrief  
Categorie B

Verseonnummer 1485371 / 1498514  
Portefeuillehouder Wethouder Rozenberg  
Behandeld door I. van Fessem

### **Aanleiding**

Bij de behandeling van het subsidiekader 2016-2020 is aan de raad toegezegd een discussienota aan te leveren als basis voor een debat over de instrumenten subsidie versus inkoop.

Deze brief gaat nader in op de specifieke kenmerken van subsidie en inkoop.

In onze gemeente zijn geen criteria opgesteld voor de keuze tussen inkopen of subsidiëren. Vaak is er geen keuze door de aard van de relatie, maar in sommige gevallen is er sprake van een grijs gebied. Een afwegingskader kan helpen de keuze in het grijze gebied te vergemakkelijken en te motiveren.

### **Opdrachtgeverschap**

In deze nota wordt niet ingegaan hoe het opdrachtgeverschap en accountmanagement ten aanzien van partners wordt ingevuld. De uitgangspunten hiervoor zijn benoemd in de kadernota 3D. Het aantal partners in het sociaal domein is sterk gegroeid en de sturing op alle partners, ook subsidiepartners, is door de transformatie veranderd. Deze nota zal wel helpen om de juiste juridische relatie aan te gaan waardoor het opdrachtgeverschap en accountmanagement ook in de praktijk goed tot uiting kan komen.

### **Subsidierecht en aanbestedingsrecht**

De gemeente geeft op verschillende manieren geld uit. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld een commerciële transactie met een derde aangaan of aan een derde een subsidie verlenen. Het gaat in deze gevallen om het verstrekken van financiële middelen van de gemeente aan een derde. In de praktijk bestaat veel onduidelijkheid over de vraag of, en zo ja, wanneer deze overheidsuitgaven door het subsidierecht en/of het aanbestedingsrecht worden gereguleerd.

Een veel voorkomend misverstand is dat er een tegenstelling bestaat tussen enerzijds subsidie en anderzijds aanbesteden. Aan dit misverstand ligt de gedachte ten grondslag dat bij subsidieverlening geen sprake kan zijn van een aanbestedingsplicht en andersom. Dit is niet altijd

juist, omdat het verlenen van een subsidie in bepaalde gevallen tevens kwalificeert als het gunnen van een "overheidsopdracht". Een ander veelgehoord misverstand is dat gemeenten een keuze zouden kunnen maken tussen subsidieverlening of aanbesteden. Ook dat is onjuist. Het subsidierecht en het aanbestedingsrecht kennen een eigen begrippenkader. Deze begrippenkaders staan in beginsel los van elkaar. Het subsidierecht kent een nationaalrechtelijk begrippenkader, neergelegd in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het aanbestedingsrecht kent een Europeesrechtelijk begrippenkader, neergelegd in Europese aanbestedingsrichtlijnen die zijn geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012 en het privaatrecht.

Een gemeente zal zodoende steeds de volgende twee vragen moeten beantwoorden:  
1 kwalificeert de overheidsuitgave als een "subsidie" in de zin van titel 4.2 van de Awb en  
2 kwalificeert de overheidsuitgave als een "overheidsopdracht" in de zin van de Aanbestedingswet 2012?

### **Subsidie**

Subsidie is *'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'*.

Gesteld zou kunnen worden dat met het enkel verlenen van een subsidie geen *wederzijds afdwingbare* verplichtingen in het leven worden geroepen. De subsidieontvanger krijgt immers alleen een voorlopige aanspraak op financiële middelen. Aan deze aanspraak kan de gemeente wel verplichtingen verbinden, maar die moeten (ingevolge artikelen 4:37 tot en met 4:39 van de Awb) beperkt blijven tot de wijze waarop de gesubsidieerde activiteit wordt verricht en de wijze waarop het daarmee te dienen doel wordt verwezenlijkt. Een verplichting voor de subsidieontvanger om de gesubsidieerde activiteit daadwerkelijk uit te voeren, valt hier in ieder geval niet onder. Dit hangt nauw samen met de gedachte dat het subsidie-instrument oorspronkelijk niet bedoeld is om *"in te kopen"*, maar om bepaalde (maatschappelijk wenselijke) activiteiten te *stimuleren*. Verricht de subsidieontvanger de activiteit niet, dan kan de gemeente de subsidie intrekken. De prestatie zelf kan echter niet bij de rechter worden afgedwongen.

### Kenmerken:

- Activiteiten die te maken hebben met het *'algemeen belang'*
- Niet commercieel (zonder winstoogmerk)
- Eenzijdige handeling
- Bestuursrecht van toepassing
- Wettelijke grondslag vereist (Subsidiebeleidskader en Subsidieverordening) vereist)
- Subsidievragers moeten behoefte aan subsidie aantonen
- Bij niet nakomen van prestaties: subsidie retour

- Bezwaar/beroepsmogelijkheden, bevoorschotting op basis van liquiditeit van de subsidie vragende instelling

### **Overheidsopdracht/aanbesteding**

Een overeenkomst is *'een meezijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.'*

De aanwezigheid van een prestatieplicht vormt de belangrijkste aanwijzing dat er sprake is van een "overheidsopdracht". In dat geval dient rekening te worden gehouden met de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen (en de Aanbestedingswet 2012).

Daarmee is uiteraard niet gezegd dat bij een prestatieplicht steeds een aanbestedingsplicht bestaat; dat hangt van de aard en de omvang van de diensten en/of projecten af.

#### Kenmerken:

- Leveren van diensten of goederen door derden aan de overheid.
- Vaak commercieel (met winstoogmerk)
- Tweezijdige handeling
- Burgerlijk recht van toepassing
- Branchevoorwaarden (en contractvoorwaarden)
- Aanbesteding / inkoopprocedures
- Nakoming kan in rechte worden gevorderd
- Facturen betalen na (deel) prestatie
- Meestal BTW plichtig, in het sociaal domein soms vrijstelling van BTW.

### **Grijs gebied**

Bij levering *niet rechtstreeks* aan de gemeentelijke organisatie (maar aan inwoners en anderen) is in beginsel zowel subsidieverstrekking als een overheidsopdracht (en daarmee vaak aanbesteding) mogelijk. Wel moet de grondslag om te subsidiëren wettelijk zijn vastgelegd (in de praktijk blijkt vermelding in het subsidiekader voldoende).

### **Afwegingskader**

Wanneer we "niet rechtstreekse" levering aanbesteden heeft dit voor- en nadelen.

De vraag is hoever marktwerking moet gaan. Niet alles is te koop of in cijfers uit te drukken.

Hieronder

zijn de voor- en nadelen op een rij gezet.

<b>Voordelen subsidiëring tov inkoop</b>	<b>Voordelen inkoop t.o.v. subsidiëring</b>
<b>Ketenaanpak:</b> Met name in WMO en Jeugdbeleid staat de ketenaanpak centraal. (overdrachten, ontwikkeling Centrum voor Jeugd en Gezin, doorgaande ontwikkelingslijn etc.) Hierdoor is de	<b>Concurrentie:</b> Aanbesteden dwingt aanbieders scherper te zijn op kostprijzen en kwaliteitseisen in relatie tot het resultaat. Aanbesteding kan leiden tot meer concurrentie en eventueel meer

samenwerking van de partners cruciaal. Concurrentie kan de samenwerking tussen partijen negatief beïnvloeden	innovatie. Meer vergelijkbaarheid met gangbare prijzen uit de branche en de regio.
<b>Langdurige relatie/kwaliteit:</b> Het vrij-toegankelijk aanbod is in grote mate lokaal gebonden en afhankelijk van lokale bekendheid. Door een langdurige intensieve relatie aan te gaan kan er vaak goed gewerkt worden op basis van vertrouwen. Dit vertrouwen is gebaseerd op bekendheid en draagvlak in de buurt. (netwerkvorming). De subsidierelatie biedt aan de gesubsidieerde instelling meer ruimte om in te spelen op de veranderende vraag. Inspelen op de vaak veranderende vraag kan vaak gemakkelijk. Bij niet goed functioneren van een instelling wordt als de producten niet geleverd zijn subsidie teruggevorderd en/of mogelijk een subsidierelatie beëindigd.	<b>Monitoring en verantwoording:</b> Het meetbaar maken van prestaties is bij inkoop op pxq basis gemakkelijk te organiseren. Echter het inzicht geven in de geleverde kwaliteit moet nog steeds via o.a. een Klanttevredenheidsonderzoek worden geregeld. Of een toezichthouder controleert de kwaliteit aan de hand van kwaliteitseisen.
<b>Minder bureaucratie</b> Subsiëring heeft per saldo een lagere administratieve last dan inkopen. De verordening en het subsidiekader zijn periodiek. Beschikkingen en vaststellingen jaarlijks. Inkoop betekent vaak een uitgebreide inkoopprocedure en intensief contractmanagement gedurende het jaar. Immers alleen betaling van factuur als de dienst is geleverd etc.	<b>Inzicht in aanbieders op de markt:</b> Via een aanbestedingsprocedure kan beter inzicht worden verkregen in de markt. Immers een nieuwe aanbieder of minder voor de hand liggende aanbieder kan soms een nieuw aanbod of werkwijze hebben die beter aansluit op de wensen van de opdrachtgever.

NB: De VNG geeft aan dat de voordelen van aanbesteden (transparantie, prikkel tot doelmatigheid en kostenbewustzijn) ook te realiseren is binnen een subsidie.

### Hoe wordt er nu gekozen in Leidschendam-Voorburg

**Als een relatie niet zonder meer kan worden gekwalificeerd als een inkooprelatie of een subsidierelatie moet er een gemotiveerde keuze worden gemaakt.**

De niet vrij toegankelijk diensten vanuit de WMO en Jeugd zijn ingekocht omdat onze inwoners van deze diensten afhankelijk zijn en hier de prestatie afgedwongen moet kunnen worden. Hierdoor is de keuze voor inkoop logisch. (zie ook de voorbeelden verderop in deze notitie)

Voor de financiering van de vrij toegankelijke en algemene voorzieningen in het sociaal domein is in beginsel gekozen voor subsidie. Dit vanwege de betere mogelijkheden om een langdurige relatie aan te gaan, lokale gebondenheid, de stimulering van de samenwerking tussen organisaties en de doorgaande ontwikkelingslijn. De voorzieningen en initiatieven die hieraan voldoen zijn onlangs vastgelegd in het subsidiekader 2016-2020. Dit document heeft een looptijd van 4 jaar en het is een dynamisch document. Er kunnen gedurende de looptijd vanwege beleidswijzigingen

onderdelen aan worden toegevoegd en eruit worden gehaald.

Een strak afwegingskader tussen inkoop of subsidie is op dit moment niet als beleid vastgesteld. Het gaat veelal om subsidierelaties die lang lopen of inkooprelaties die in regionaal verband worden opgepakt. Het college geeft graag het volgende afwegingskader ter overweging:

<b>afweging</b>	<b>subsidie</b>	<b>inkoop</b>
1. Is het initiatief lokaal gebonden?	Ja	Nee levering kan in een andere gemeente plaatsvinden.
2. Zijn de activiteiten direct gericht op inwoners van de Gemeente Leidschendam-Voorburg?	Ja	Ja
3. Is het voor iedereen (van de doelgroep) vrij toegankelijk (geen beschikking nodig)	Ja	Nee of geen vereiste
4. Ondersteunt het initiatief de ketenaanpak en samenwerking met andere partners in de informele zorg	Ja	Nee of geen vereiste
5. Moet de prestatie afdwingbaar zijn	Nee	ja
6. Langdurige relatie wenselijk	Ja	Nee of geen vereiste
7. De activiteiten zijn gericht op de gemeentelijke organisatie	Nee	Ja
8. Monitoring op cliëntniveau	Nee of geen vereiste	ja
9. zijn er veel aanbieders van dezelfde dienst of hetzelfde product?	nee	ja
10. Is het een organisatie zonder winstoogmerk?	Ja	Nee of geen vereiste

Beoordelen van de wegingsfactoren.

In het beoordelen zijn feitelijk twee factoren het meest doorslaggevend in de keuze voor inkoop.

- De prestatie moet afdwingbaar zijn. Een beschikking met recht op zorg geeft de gemeente de zorgplicht om levering van zorg af te dwingen.
- De activiteiten zijn gericht op de eigen organisatie!
- Zijn er 'veel' aanbieders van dezelfde dienst of hetzelfde product?

Om te kiezen voor subsidie gelden als belangrijkste factoren:

- Activiteiten zijn lokaal gebonden en afhankelijk van lokale bekendheid/betrokkenheid
- De activiteiten zijn vrij toegankelijk (samenwerking tussen organisaties is belangrijk)
- De subsidiepartner kan binnen de gemaakte subsidieafspraken voor de beschikking gemakkelijk inspelen op een veranderende vraag

Indien er bij een dienst twijfel is of het nu een opdracht of een initiatief is moet er een gemotiveerde keuze worden gemaakt voor of inkoop of subsidie. In de voorbeelden hierna wordt een eerste vingeroefening gedaan om het afwegingskader zoals boven voorgesteld toe te passen.

**Voorbeeld 1: Subsidie Woej**

*Woej is de gemeentelijke welzijnsstichting die activiteiten organiseert voor inwoners met behulp van vele vrijwilligers uit Leidschendam-Voorburg. Activiteiten zoals: ouderenadvies, mantelzorgondersteuning, opbouwwerk en buurtbemiddeling,*

*Deze activiteiten langs het afwegingskader:*

- *Lokaal gebonden activiteiten met lokale vrijwilligers*
- *Direct gericht op inwoners*
- *Vrij toegankelijk (inwoners kunnen zonder een beschikking van de gemeentedeelnamen aan de activiteiten))*
- *Belangrijke speler in de ketenaanpak (samenwerking met andere organisaties is essentieel)*
- *Prestatie hoeft niet op cliëntniveau te worden afgedwongen*
- *Woej is een maatschappelijke organisatie zonder winstoogmerk*

**Voorbeeld 2: inkoop hulpmiddelen WMO**

*Vanuit de WMO is de gemeente verplicht om hulpmiddelen ter beschikking te stellen om thuis wonen en zelfredzaamheid te bevorderen. Hulpmiddelen zoals een scootmobiel, traplift of een tillift om uit bed te komen:*

- *De aanbieder niet lokaal gebonden hoeft te zijn.*
- *Directe levering aan inwoners*
- *Wel een beschikking nodig*
- *Niet noodzakelijk voor de ketenaanpak*
- *Prestatie moet afdwingbaar zijn*
- *Monitoring op cliëntniveau nodig.*
- *er zijn meerdere aanbieders van dezelfde soort producten*

**Voorbeeld 3: Subsidie Vrij inzetbare voorzieningen (grijs gebied)**

*Vrij inzetbare voorzieningen zijn voorliggende voorzieningen op de WMO begeleiding. Bij deze activiteiten kiezen we vooralsnog voor subsidie. Echter is bij dit voorbeeld duidelijk sprake van een grijs gebied. Na een jaar willen we ook de keuze voor subsidie evalueren.*

*Het gaat hierbij om zowel dagbesteding voor beginnend dementerenden of individuele begeleiding voor zorgmijders. Deze twee producten zijn nagenoeg identiek aan de producten die via de WMO begeleiding worden aangeboden maar voorzien in een specifieke behoefte. Door de voorziening vrij toegankelijk te maken wordt de drempel verlaagd om de benodigde zorg te introduceren bij de betreffende cliënt. Vooral bij de individuele begeleiding bij zorgmijders is het van belang dat de zorg zeer snel kan worden ingezet, en dat de drempel voor het betalen van de eigen bijdrage niet direct afschrikt. Door via vrij inzetbaar te wenen aan de begeleiding kan de overgang naar langdurige (informele of formele) zorg soepel worden geregeld.*

*Vrij inzetbare voorzieningen worden in onze gemeente vooralsnog via subsidie bekostigd. In Zoetermeer zijn deze trajecten ingekocht. Wij kiezen vooralsnog voor subsidie omdat we daarbij meer voldoen aan de volgende uitgangspunten.*

- De aanbieders hebben een lokale binding met LV,*
- Aanbieders zijn belangrijke ketenpartners,*
- er is geen beschikking nodig voor deze vorm van tijdelijke ondersteuning,*

*Bij deze dienst willen wij echter wel monitoring op cliëntniveau. Deze wordt eenvoudig ingeregeld. Deze laatste factor is een punt van evaluatie voor deze dienst om mede te beoordelen of subsidie de meest geëigende vorm van bekostiging is. Daarnaast wordt geëvalueerd of de gekozen dienstverleners de juiste zijn of dat verbreding van het aantal dienstverlening wenselijk is.*

#### **Voorbeeld 4: Inkoop Jeugd en jongerenwerk**

*Jeugd en jongerenwerk met ingang van 2015 via een inkooprelatie vormgegeven. De omslag van een subsidierelatie naar een inkooprelatie is aan de raad voorgelegd in de Visie jongerenwerk van september 2014. De motivatie om aan te besteden lag voornamelijk in de onzekerheden en tevredenheid in toenmalige subsidierelatie met Disck-LV. De afweging of een nieuwe subsidierelatie met een nieuwe partner wel of geen optie was is niet voorgelegd. Op dit moment wordt geëvalueerd of de relatie met de Stichting Sport en Welzijn voor de producten jeugd en jongerenwerk voortgezet moet worden via de huidige contractrelatie. Als het werk langs het afwegingskader wordt gelegd wordt zichtbaar dat een subsidie feitelijk beter zou passen:*

- De aanbieder lokale binding moet hebben oa met vrijwilligers*
- Directe levering aan inwoners*
- Vrij toegankelijk voor de doelgroepen van de visie jeugd en jongerenwerk*
- Belangrijke speler in de ketenaanpak*
- Prestatie hoeft niet op cliëntniveau worden afgedwongen*
- Monitoring op cliëntniveau niet nodig.*

#### **Conclusie**

Een afwegingskader is uiteindelijk een richtlijn en hulpmiddel voor het maken van een keuze tussen inkoop of subsidie. Daar waar diensten in het grijze gebied vallen en wellicht niet aan alle criteria voor ofwel subsidie ofwel inkoop voldoen zal door het afwegingskader te hanteren wel transparanter worden waarom er voor het ene of andere instrument wordt gekozen.

#### **Rol van de raad**

Door het vaststellen van beleidsnota's en via de uitwerking in het subsidiekader heeft de raad feitelijk aangegeven welk type activiteiten in aanmerking komen voor subsidie. Deze hoeven daardoor niet worden aanbesteed. Indien er bij een beleidswijziging aangegeven wordt dat de uitvoering verschuift van subsidie naar aanbesteden of andersom zal het subsidiekader moeten worden aangepast en wordt de raad bij deze keuze betrokken op het moment dat het beleid wordt vastgesteld.

Als de raad zich daarin kan vinden dan is er een aantal vervolgstappen logisch:

- beoordelen van de huidige relevante subsidie- en inkooprelaties langs de meetlat van het afwegingskader;
- bij afwijkingen in principe streven naar aanpassen van de relatie, als dit de effectiviteit en efficiency vergroot.

Het college van Leidschendam-Voorburg,

B.J.D. Huykman  
secretaris

drs. P.F. Rozenberg, MPA  
Loco burgemeester